ROYAUME DU MAROC

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
Initiative Nationale pour le Développement Humain

MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

MINISTERE DES FINANCES
ET DE LA PRIVATISATION

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Rapport de synthèse

MISSION D'AUDIT CONJOINT IGAT/IGF

CERTIFICATION DES COMPTES DE L'EXERCICE 2006

Rabat - Décembre 2007

Sa Majesté le Roi Mohammed VI
que Dieu l'Assiste

« […] Imprégné de la culture de l'évaluation et de la nécessité pour tous les acteurs d'être comptables de leurs actes dans l'exercice de leurs fonctions, culture que Nous entendons voir ancrée dans la gestion de la chose publique, Nous nous donnons rendez-vous dans les trois années qui viennent pour faire l'évaluation des résultats de cette nouvelle Initiative et mesurer les changements positifs et palpables qui en auront découlé dans la vie des citoyens […] »

Extrait du Discours Royal adressé à la Nation par Sa Majesté le Roi Mohammed VI
Que Dieu L'assiste, le mercredi 18 mai 2005

Avertissement

Le présent rapport de synthèse a été élaboré au vu des 70 rapports définitifs tels qu'élaborés par les auditeurs, communiqués aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies.

En conséquence, le contenu de ce rapport n'engage que la responsabilité des auditeurs, seuls habilités pour juger de la suffisance des procédures d'audit appliquées et des preuves obtenues aux fins d'exprimer leur propre opinion sur les états financiers.

Sommaire

I. FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE GOUVERNANCE 4

1. Examen de la conformité de la composition des organes de gouvernance avec les directives nationales **4**
2. Revue du fonctionnement de ces organes et des modalités d'exercice de leurs attributions **5**

II. APPRECIATION DE LA FIABILITE DU CONTROLE INTERNE 5

1. Niveau 1 : le contrôle exercé par les organes de gouvernance ; **5**
2. Niveau 2 : le contrôle interne des administrations chargées de la gestion des différents programmes et actions de l'INDH **6**

III. APPRECIATION DE LA FIABILITE DES ENREGISTREMENTS COMPTABLES ET DES ETATS FINANCIERS 7

1. La tenue des livres de la comptabilité des sous ordonnateurs **7**
2. Sur le plan de la comptabilité matière et de la gestion des stocks **7**
3. La comptabilité des régies de dépenses **8**
4. La comptabilité du comptable de rattachement. **8**
5. La comptabilité des partenaires INDH (associations) **8**
6. Examen de la fiabilité des états financiers **8**

IV. MISE EN PLACE ET CONSOMMATION DES CREDITS 8

1. Mise en place des crédits **8**
2. Consommation des crédits **9**
3. Effet levier **9**

V. EVALUATION DU PARTENARIAT AVEC LE TISSU ASSOCIATIF 9

1. Partenariat avec le tissu associatif: **9**
2. Sélection de projets **10**
3. Appel à projet **11**
4. Partenariat avec les communes **11**

VI. CONTROLE DE LA REGULARITE ET DE LA MATERIALITE DES DEPENSES 12

1. Eligibilité des actions programmées **12**
2. Passation des commandes publiques **12**
3. Matérialité **13**

VII. LA CONVERGENCE 14

VIII. EVALUATION DES PROJETS 14

IX. CERTIFICATION DES ETATS FINANCIERS 15

X. RECOMMANDATIONS 16

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain, lancée par Sa Majesté Le Roi Que Dieu L'assiste, à l'occasion du Discours Royal du 18 mai 2005, constitue un référentiel stratégique pour le développement social et la consolidation des acquis en matière de démocratie, de décentralisation et de la promotion des conditions socio-économiques de la population vulnérable.

Cette initiative doit :

« Se décliner sous le signe de la citoyenneté réelle et agissante, et ***procéder d'une démarche résolument novatrice et d'une méthodologie d'action qui allie ambition, réalisme et efficacité, et se traduise par des programmes pratiques, bien définis et intégrés.*** *Trois axes principaux lui ont ainsi été fixés :*

Premièrement, ***s'attaquer au déficit social dont pâtissent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies****, et ce par l'élargissement de l'accès aux équipements et services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, l'alphabétisation, l'eau, l'électricité, l'habitat salubre, l'assainissement, le réseau routier, les mosquées, les maisons de jeunes et les infrastructures culturelles et sportives.*

Deuxièmement, ***promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois, tout en adoptant une action plus imaginative et plus résolue en direction du secteur informel****.*

Troisièmement, ***venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité****, ou à besoins spécifiques, pour leur permettre de s'affranchir du joug de la précarité, de préserver leur dignité et d'éviter de sombrer soit dans la déviance, soit dans l'isolement et le dénuement extrême.*

Pour ce faire, et compte tenu de l'impossibilité matérielle d'assurer une couverture exhaustive et concomitante de toutes les régions et de toutes les catégories, il a été jugé pertinent d'adopter des critères objectifs d'urgence pour déterminer les bénéficiaires à titre prioritaire.

Ainsi, dans une première étape de son lancement, l'Initiative ciblera le renforcement de la mise à niveau sociale de 360 communes parmi les plus pauvres du monde rural, et de 250 quartiers pauvres, en milieu urbain et périurbain, médinas anciennes et bidonvilles, où sévissent les manifestations les plus criantes de l'exclusion sociale, du chômage, de la délinquance et de la misère.

Elle visera, également et de manière progressive, la mise à niveau tant des capacités que de la qualité des centres d'accueil existants, ou la création de nouveaux centres spécialisés, à même d'accueillir et de venir en aide aux personnes en situation de grande précarité, tels les handicapés, les enfants abandonnés, les femmes démunies, sans soutien et sans abri, les vagabonds, les vieillards et les orphelins livrés à eux-mêmes. »

Extrait du Discours Royal adressé à la Nation par Sa Majesté le Roi Mohammed VI Que Dieu L'assiste, le mercredi 18 mai 2005

En vertu du Décret n° 2-05-1017 du 19 juillet 2005 relatif aux procédures d'exécution des dépenses prévues dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Fonds de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain », notamment son article 13, et conformément à l'instruction conjointe des Ministres de l'Intérieur et des Finances n°82 du 9 mars 2007, l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) ont procédé conjointement, à partir du 12 mars 2007, à l'audit des comptes des opérations du CAS-INDH, exécutées au titre de l'année 2006 par les différentes Préfectures et Provinces du Royaume.

Cet audit, réalisé selon les normes d'audit applicables aux missions de l'IGF, a pour objectifs de :

- Exprimer une opinion explicite sur la régularité, la conformité et la sincérité des états financiers retraçant les opérations effectuées dans le cadre de ce programme et préparés à cet effet par, et sous la responsabilité, des gestionnaires en charge des crédits ;
- Apprécier la fiabilité du dispositif de contrôle interne et du système d'information ;
- S'assurer de l'éligibilité des dépenses et du respect des mesures d'assouplissement et de bonne gouvernance au regard des critères spécifiques à l'INDH ;
- Procéder, par sondage, à la vérification de la matérialité des réalisations et s'assurer de leur conformité aux pièces écrites, aux règles de l'Art et aux spécifications techniques des projets ;
- Evaluer l'impact des réalisations du programme INDH par rapport aux attentes des populations cibles.

A travers les épreuves et les diligences mises en œuvre dans le cadre des travaux d'audit, la mission a relevé plusieurs observations qui concernent aussi bien les structures de gestion que les différents aspects de conception, de validation et d'exécution des projets inscrits dans le cadre du programme 2006.

I. FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE GOUVERNANCE

L'analyse du schéma de gouvernance a porté sur l'appréciation du fonctionnement des différents organes (CRDH, CPDH, CLDH, EAC/EAQ) à travers notamment :

- L'examen de la conformité de leur composition avec les directives nationales ;
- La revue du fonctionnement de ces organes et des modalités d'exercice de leurs attributions.

1. Examen de la conformité de la composition des organes de gouvernance avec les directives nationales

L'examen de la mise en place et de la composition des organes de gouvernance, tels que prévus par les directives nationales, révèle que le schéma organisationnel est déployé presque dans son intégralité, et à travers les différents échelons prévus (CRDH, CPDH, CLDH et EAC/EAQ).

Toutefois, certaines missions d'audit soulignent que des équipes d'animation communes/quartiers n'ont été constituées que vers la fin de l'année 2006 ou le début de l'année 2007.

Le processus de diagnostic participatif a donc été mené dans ces préfectures et provinces sans l'implication desdits organes surtout que leur apport aurait été très vraisemblablement d'un grand concours au moment de la consultation des populations par une information de proximité très utile et, partant favoriser une meilleure adhésion aux projets INDH.

Par ailleurs, la règle de l'équilibre de représentation au sein des organes de gouvernance entre les différentes parties est globalement respectée. Des exceptions sont cependant signalées. Elles ont trait plus précisément :

- au non respect des quotas de représentation des services extérieurs et du tissu associatif;
- à une prise en compte insuffisante de la dimension genre;

En outre, le surnombre qui prévaut actuellement au niveau de certains CPDH et CLDH (atteignant parfois les 40 au lieu des 15 prévus par les manuels) risque d'alourdir inutilement le processus de validation et de décision en transformant ces instances en forum de débat, les détournant ainsi de leurs missions premières.

Enfin, la nomination par les présidents des CRDH et CPDH des membres permanents desdits comités n'est pas toujours formalisée par des arrêtés gubernatoriaux.

2. Revue du fonctionnement de ces organes et des modalités d'exercice de leurs attributions

De manière générale, le fonctionnement des différents organes de gouvernance est satisfaisant compte tenu des directives nationales. Les missions d'audit soulignent, en sus des actions de formation des membres des CLDH et des EAC/Q, au demeurant très utiles, l'importance de l'effort entrepris pour communiquer autour des valeurs et principes de l'INDH.

Quelques dysfonctionnements mineurs continuent néanmoins de subsister. Ils concernent :

- Les CPDH et CLDH qui continuent de fonctionner en l'absence de règlements intérieurs clarifiant les modalités du déroulement de leurs travaux ;
- Les CLDH et EAC/Q qui tiennent rarement leurs travaux avec constance et régularité;
- Les PV sanctionnant les travaux de certains CRDH, CPDH, CLDH et de leurs comités techniques, ne restituent pas toujours de manière fidèle les options débattues et les motifs justifiant les choix opérés et les projets rejetés ;
- les CPDH qui continuent d'adopter des projets n'émanant pas des CLDH, arguant parfois l'impertinence des propositions de ces derniers par rapport aux objectifs fixés par l'INDH ;
- les CPDH qui sollicitent des associations pour porter des projets entrant dans leur secteur d'activité, et pour lesquels elles n'ont pas postulé à l'occasion des appels à projet;
- les CPDH qui persistent à fonder leurs choix, particulièrement le rejet des projets, sur des considérations plutôt subjectives du fait de l'absence de mécanismes de sélection clairs et transparents ;
- Les CLDH qui ne valident pas les projets, laissant cette tâche aux assemblées délibérantes des communes ;
- Les CPDH et les CLDH qui ne donnent pas à la mission de suivi/évaluation toute l'importance qui lui revient.

II. APPRECIATION DE LA FIABILITE DU CONTROLE INTERNE

Les différentes missions d'audit ont pu relever que les assouplissements dont bénéficient les gestionnaires en charge de l'INDH n'ont pas eu, globalement, d'incidence négative significative sur la fiabilité, l'exhaustivité et la régularité des opérations de l'INDH.

Par ailleurs, l'appréciation de la fiabilité du système de contrôle interne a été effectuée essentiellement à travers deux niveaux :

- *Niveau 1* : le contrôle exercé par les organes de gouvernance ;
- *Niveau 2* : le contrôle interne des administrations chargées de la gestion des différents programmes et actions de l'INDH.

1. Niveau 1 : le contrôle exercé par les organes de gouvernance

Les activités de contrôle mises en œuvre par les différents organes de gouvernance concourent de **manière globale** à :

- la réalisation des opérations INDH et la protection des éléments de l'actif acquis pour les besoins de cette Initiative;
- la conformité des opérations INDH aux lois, règlements et aux procédures spécifiques à l'INDH telles que prescrites par les différents manuels ;
- la fiabilité des informations financières et comptables retraçant l'exécution des différentes opérations INDH.

Néanmoins, les activités de contrôle interne, particulièrement le suivi/évaluation, quelque peu négligées, doivent constituer une priorité pour les différents organes de gouvernance afin de mieux maîtriser la mise en œuvre et l'exploitation des projets INDH.

2. Niveau 2 : le contrôle interne des administrations chargées de la gestion des différents programmes et actions de l'INDH

i- Les DAS

Bien que ne faisant pas systématiquement partie des organigrammes des préfectures et provinces, tels que fixés par la réglementation en vigueur, les DAS ont réussi, en l'espace de deux années, à consolider davantage leur rôle d'acteur central de gestion des actions INDH, tout en cherchant, autant que possible, des synergies avec l'ensemble des structures administratives territoriales en charge de la mise en œuvre de l'INDH.

Cependant, certaines DAS continuent d'accuser quelques faiblesses qui altèrent leur efficacité, notamment :

- les personnes ressources sont insuffisantes en termes d'effectif, de profils et de capacité à exécuter des tâches d'une certaine ampleur et d'un caractère novateur ;
- le manque de moyens matériels rend difficile la mission des DAS, particulièrement lorsqu'il s'agit du suivi in situ des différents projets, dès lors que leurs moyens de mobilité restent insuffisants compte tenu de l'éloignement et de l'éparpillement des sites traités dans le cadre de l'INDH ;
- la coordination déficiente avec les autres divisions préfectorales ou provinciales impliquées dans le programme INDH ;
- Les relations encore confuses avec les CLDH et les EAC/Q, se traduisant par un déficit de communication, synonyme parfois d'incompréhension.

ii- Les CPED

De manière globale, le contrôle exercé par les CPED s'avère satisfaisant à l'exception de cas minimes de dépassement des délais de visa au demeurant sans incidence sur le déroulement des opérations.

iii- La séparation des tâches

Ce principe de bonne gestion fait toujours l'objet de remarques telles que relevées par les missions d'audit, et qui peuvent être résumées ci-après :

- En l'absence de manuels de procédures, le contour encore peu précis des attributions des trois divisions (DAS, DBM et DT) en charge de la mise en œuvre des actions INDH, est de nature à générer des risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de délais et de qualité assignés à l'Initiative ;
- L'absence de fiches descriptives des postes de travail ou de tout autre système permettant de définir les tâches afférentes à chaque poste demeure une remarque récurrente au niveau de toutes les préfectures et provinces ;

- Le déséquilibre dans la répartition des charges de travail entre les postes des différentes divisions assurant la mise en œuvre de l'INDH génère des cumuls de tâches, parfois incompatibles, et l'apparition de goulets d'étranglement dans la chaîne de travail, synonymes de retards et de blocage ;
- Le cumul de tâches incompatibles fait courir aux opérations INDH :
  - le risque d'altération de l'information physique, comptable ou financière lorsque le poste de saisie pour alimenter le système d'information se confond avec le poste de validation. Ceci explique en partie les nombreuses erreurs qui ont pu être relevées au niveau des différents états de suivi du système d'information INDH ;
  - le risque de vider de leur substance les assouplissements en matière de gestion, introduits à la fois par les textes réglementaires propres à l'INDH et les différents manuels de procédures, quand les fonctions opérationnelles, administratives et comptables (réalisation des opérations, liquidation des dépenses y afférentes, certification du service fait) ne font qu'une;
  - le risque d'entamer la sauvegarde des actifs INDH du fait du regroupement des fonctions d'achat, de réception des acquisitions INDH et celles de leur prise en charge en inventaire.

Aussi, les règles, les procédures et les normes mises en place par le système de contrôle interne (le cadre juridique), permettent-elles de garantir la fiabilité, l'exhaustivité ainsi que la régularité des opérations financières et comptables initiées dans le cadre de l'INDH.

III. APPRECIATION DE LA FIABILITE DES ENREGISTREMENTS COMPTABLES ET DES ETATS FINANCIERS

1. La tenue des livres de la comptabilité des sous ordonnateurs

Les différentes missions d'audit constatent que, globalement, les sous ordonnateurs tiennent une comptabilité conforme au dispositif légal en vigueur.

Il a été notamment relevé que certains services sous ordonnateurs tiennent de plus en plus des fichiers informatiques pour la gestion comptable des opérations. Cette pratique, qui reste très louable, ne saurait se substituer aux exigences de la réglementation. Elle doit donc être assujettie à des règles prudentielles qui concourent à l'intégrité des systèmes informatiques et à la fiabilité des informations comptables et financières.

Par ailleurs, certaines missions d'audit ont assisté ou invité les services comptables (sous ordonnateurs) à compléter les registres de constatation des droits des créanciers qui, en l'état, ne permettent pas de dégager une situation fidèle des engagements effectués au titre de l'exercice sous revue à cause de l'absence de quelques mentions obligatoires.

Enfin, les sous ordonnateurs n'observent pas toujours les délais d'ordonnancement et de mandatement fixés dans le cadre de l'INDH.

2. Sur le plan de la comptabilité matière et de la gestion des stocks

Malgré les efforts d'amélioration consentis par les services gestionnaires, la tenue de la comptabilité matière et la gestion des stocks continuent d'accuser certaines faiblesses, rappelées ci-après :

- les livres d'inventaire réglementaires ne sont pas systématiquement tenus;
- les fiches de stocks, lorsqu'elles existent, ne permettent pas toujours de retracer l'historique des mouvements de stocks;
- La traçabilité des acquisitions INDH est rendue difficile du fait de l'absence d'étiquetage propre ou de tout autre signalement permettant leur identification en tant que telles;

3. *La comptabilité des régies de dépenses*

Les différentes missions d'audit enregistrent que l'ensemble des régies de dépenses créées pour les besoins de l'INDH fonctionnent de manière régulière et tiennent correctement leur comptabilité.

Néanmoins, des dépenses consécutives à la conclusion de conventions de partenariat avec certaines associations ont été réglées par voie de régie, et pis encore, en l'absence de pièces probantes qui étayent les opérations objet des conventions. De même, des cas de paiements en dépassement du plafond autorisé ont été relevés.

Par ailleurs, il est à remarquer que certains sous ordonnateurs ne recourent pas aux régies de dépenses pour exécuter les opérations dont ils ont la charge.

4. *La comptabilité du comptable de rattachement.*

L'examen des services des comptables assignataires montre que les opérations comptables sont régulièrement prises en charge et exécutées dans les délais impartis par la réglementation, à l'exception de certains cas, au nombre très réduit et sans réel effet sur la mise en œuvre de l'Initiative, de dépassement des délais de paiement.

5. *La comptabilité des partenaires INDH (associations)*

Les associations bénéficiaires des contributions de l'INDH prennent rarement en charge en inventaire les matériels acquis dans le cadre de cette Initiative et mis à leur disposition pour les besoins des projets INDH qu'elles gèrent.

De même, ces associations continuent de tenir leur comptabilité sous une forme sommaire, ce qui n'a guère facilité l'audit des projets et opérations réalisés sous leur responsabilité.

Par ailleurs, et contrairement aux exigences réglementaires, certaines associations partenaires, au lieu de procéder à l'ouverture d'un compte bancaire exclusivement dédié au projet INDH, se sont simplement contentées d'utiliser leurs comptes courants ordinaires pour réaliser les opérations dont elles ont eu la charge, prétextant que les conventions de partenariat ne prévoient pas une telle disposition. Des associations ont même procédé au règlement sur les fonds INDH, de certaines opérations en recourant à la pratique de chèques libellés au porteur.

L'obligation d'archivage et de conservation des pièces justificatives des dépenses réalisées sur les fonds INDH n'est pas systématiquement respectée par les associations bénéficiaires.

Ces zones de fragilité relevées au niveau des associations, retenues comme partenaires sur la base du seul critère d'expertise dans des domaines précis, s'expliquent principalement par l'insuffisance de leur capacité de gestion (faiblesse de l'encadrement) et la méconnaissance du cadre réglementaire spécifique à l'INDH.

6. *Examen de la fiabilité des états financiers*

Les états financiers établis par les sous ordonnateurs et visés par les contrôleurs des engagements de dépenses et les comptables assignataires donnent, dans la plupart des cas une image fidèle des écritures comptables et des documents justificatifs annexés.

Quelques cas d'inexactitude des informations notamment comptables, et qui restent d'une ampleur insignifiante, ont été signalés.

IV. MISE EN PLACE ET CONSOMMATION DES CREDITS

1. *Mise en place des crédits*

Telle qu'observée actuellement, la mise en place tardive des crédits (les dernières délégations de crédits ont eu lieu en octobre 2006) risque d'entamer la détermination et l'élan des gestionnaires et acteurs chargés de la mise en œuvre de l'INDH. Elle est également en contradiction avec la conception dont cette Initiative procède, et qui consiste à apporter des réponses adéquates et urgentes aux attentes des populations vulnérables.

Cette question, unanimement relevée par les missions d'audit, représente un enjeu d'efficacité tant il est vrai qu'aucun traitement adéquat n'y a été réservé pour clarifier cette situation qui, si elle vient à perdurer, aura irrémédiablement des répercussions sur le triangle « Coût, Délais, Qualité », et partant, affecter l'enthousiasme suscité par l'INDH auprès des populations qui ne voient pas d'un bon œil les retards cumulés pour concrétiser tant les actions en cours que celles projetées.

Par ailleurs, à ces délais, s'ajoutent encore ceux mis par certains sous-ordonnateurs à ventiler les masses de crédits globalisés sur les différentes rubriques budgétaires. Ils peuvent atteindre parfois plus de quatre mois après la transmission des ordonnances de délégation.

Cette situation ne manque pas de générer, en fin d'exercice, une suractivité des services comptables rattachés aux sous ordonnateurs qui s'efforcent d'exécuter la majeure partie des engagements et des émissions dans des délais très réduits et avec un risque réel d'altération de la qualité des projets engagés, exigeants par ailleurs en termes de préparation (études, appel à concurrence, examen des offres, etc.).

Enfin, les mesures réglementaires en termes de délai, imposées aux gestionnaires dans le but d'imprimer une cadence soutenue à la mise en œuvre de l'INDH, sont improductives compte tenu des difficultés rencontrées au niveau de la mobilisation des crédits.

2. Consommation des crédits

A l'exception de certaines préfectures et provinces qui affichent des taux d'engagement dénotant d'une capacité d'absorption et de consommation des crédits très satisfaisante, dépassant le seuil de 70%, les autres peinent encore à utiliser les crédits qui leur sont délégués, et porter ainsi leur effort d'engagement à des valeurs acceptables compte tenu des enjeux que représente l'INDH dont la mise en œuvre ne doit souffrir d'aucune tergiversation, et moins encore de délais. Ainsi, leur effort d'engagement ne dépasse guère les 20% des crédits délégués.

3. Effet levier

L'INDH a permis de diversifier ses sources de financement en drainant, par effet levier, d'importantes ressources.

Ce constat positif, qui témoigne de l'attrait de l'Initiative, demeure cependant très variable selon chaque préfecture ou province, et selon les différents programmes considérés. Les montants ainsi mobilisés excèdent parfois 60% des ressources allouées aux opérations INDH, toutes sources de financement confondues.

V. EVALUATION DU PARTENARIAT AVEC LE TISSU ASSOCIATIF

1. Partenariat avec le tissu associatif

De manière globale, les associations ne sont pas bien informées des opportunités offertes par l'INDH, ses enjeux et moins encore de ses mécanismes de mise en œuvre. Cette situation est consécutive à un déficit de communication, de sensibilisation et d'information en direction du tissu associatif.

Ceci est d'autant plus vrai qu'il concerne plus particulièrement les petites associations, qui constituent la dominante de ce tissu.

De plus, les associations qui se sont manifestées dans le cadre de cette initiative, bien que jouissant d'une expérience appréciable, accusent souvent des difficultés liées à la faiblesse de leurs ressources humaines et matérielles, et à leur capacité de gestion encore perfectible. Cette situation soulève plus d'une question quant à la pérennité des projets confiés aux associations dans le cadre du partenariat, surtout lorsqu'ils sont exigeants en termes de maîtrise d'ouvrage, d'entretien, de maintenance et aussi en frais de roulement pour assurer l'exploitation des projets dans des conditions acceptables.

Ces aspects, combien essentiels, ne sont pas toujours pris en considération puisque:

- la sélection et la validation des projets mettent l'accent uniquement sur l'examen des pièces appuyant la demande de financement, et qui ne renseignent pas toujours de manière fidèle sur la capacité réelle des associations et le degré de risque qu'elles présentent (solvabilité, régularité de la gestion comptable et administrative, questions liées à l'éthique, etc.);
- le processus de conclusion des contrats ne prévoit pas toujours une phase de dialogue/concertation à même de dégager une vision commune du projet, de mieux appréhender les capacités et la volonté réelle des associations à réaliser le projet, et enfin de clarifier les engagements mutuels attendus des parties aux contrats (droits de l'Etat sur les fonds INDH bénéficiant aux associations en cas de survenance de problème) ;
- les contrats de partenariat, tels que conclus, abordent en priorité les considérations financières (quotes-parts financières) qui prennent le dessus sur les aspects juridiques et techniques (délais, voies de recours en cas de litige, modalités de suivi, etc.), pas moins aussi déterminants pour la mise en œuvre des projets;
- Le suivi de la mise en œuvre des conventions de partenariat n'est pas appréhendé à sa juste valeur, ce qui incite certaines associations à en transgresser les termes. Le cas le plus significatif concerne une association qui a détourné la convention de son objet en procédant à l'acquisition, sur fonds INDH, de deux appartements au lieu de l'aménagement de son centre d'accueil ;

Ensuite, et en l'absence d'un système d'intéressement à même de permettre aux associations à haut potentiel d'expertise d'être présentes sur plusieurs régions du Royaume, notamment celles où le tissu associatif local est très réduit, les CPDH continueront à solliciter les mêmes associations pour porter les projets INDH.

Par ailleurs, il a été constaté que le déblocage des tranches de la contribution financière INDH n'est pas systématiquement subordonné à la présentation par les associations de rapports d'avancement pour contrôle et validation. Certaines contributions ont même été débloquées dès le démarrage des projets objet du partenariat, en intégralité et en une seule fois, rendant ainsi vaine toute mesure de contrôle quant à leur utilisation effective aux fins du projet financé.

Si la mise en œuvre des opérations de partenariat reste globalement satisfaisante, il n'en demeure pas moins que d'importants retards sont signalés. Ils sont dus essentiellement :

- A l'imputation de la contribution INDH sur les crédits d'engagement, ce qui hypothèque la réalisation des projets conclus dans le cadre du partenariat jusqu'à la consolidation des crédits;
- A la réticence de certains CPDH à verser les contributions financières contractuelles dans les délais fixés par les conventions;
- Au retard pris par les services déconcentrés de l'Etat à respecter leurs engagements contractuels vis-à-vis des associations;
- A la difficulté de certaines associations à honorer leurs engagements contractuels, particulièrement la mobilisation de leur quote-part financière ou son équivalent, et ce malgré le versement de la contribution INDH;

Enfin, les avancées multiples et encourageantes réalisées jusqu'ici en matière de partenariat avec le tissu associatif ne sauraient occulter l'ampleur de la tâche incombant aux DAS, aux différents services déconcentrés de l'Etat, aux collectivités locales et aux organes de gouvernance de l'INDH, pour accompagner et aider les associations à mieux maîtriser le cycle projet, depuis l'aide à la formulation jusqu'à l'exploitation.

2. Sélection de projets

En règle générale, l'identification, le financement et la réalisation des projets sont menés conformément aux procédures prévues pour chaque programme INDH. Certaines provinces ont même

réalisé leur diagnostic territorial participatif avec l'appui et l'assistance de l'Agence de Développement Social, démarche qui les prépare pour envisager l'étape de la planification stratégique participative.

Par ailleurs, le processus de sélection des projets pâtit encore de nombreuses insuffisances qui ne sauraient masquer les avancées substantielles enregistrées jusqu'ici.

3. *Appel à projet*

Les associations tardent à manifester leur intérêt à ces appels du fait d'un manque d'information susceptible de les éclairer tant sur les procédures à suivre que sur les opportunités qu'offre le programme en question. Quand elles le font, leurs propositions de projets sont rarement financées, et ce au détriment d'opérations d'infrastructure émanant des collectivités locales.

Cette conception restrictive a permis à ces dernières, dans certaines préfectures et provinces, de jouer un rôle de premier ordre, exposant ainsi ce programme au risque de son instrumentalisation, par les édiles locaux, à des fins de gestion de leur électorat, ou encore à celui de dénaturer l'INDH en transformant ses ressources en des subventions d'équipement des collectivités locales.

Par ailleurs, le processus de sélection, tel que mis en œuvre, ne permet pas d'une part de cibler les meilleures associations présentant les garanties (en termes de capacité de gestion et d'expertise) nécessaires à la réalisation des projets pour lesquels elles postulent. Il conduit d'autre part à rejeter des projets portés par des associations ayant des idées très valables et une expertise confirmée, pour des motifs liés simplement à la forme du dossier accompagnant la demande de financement.

Ledit processus conduit parfois au financement de projets portés par des associations qui se révèlent par la suite incapables soit de les réaliser soit de les gérer, conformément aux obligations conventionnelles.

Il faut aussi souligner que certains CPDH n'observent pas les mesures de transparence prévues par la procédure de sélection. En effet, au lieu d'évaluer les propositions de projets sur la base d'une grille préétablie, ces CPDH continuent de fonder cette évaluation sur l'examen de l'exhaustivité numérique des pièces des dossiers de présentation des projets telles qu'exigées par l'avis d'appel à projet. Cet examen, certes nécessaire mais non suffisant, ne constitue incontestablement pas le meilleur moyen pour assurer aux travaux des CPDH toute l'objectivité et l'efficacité requises.

En sus des considérations précitées, des contraintes exogènes, notamment d'ordre politique, président parfois aux choix opérés (adoptions et rejets). Ce constat est d'autant plus vrai qu'il concerne l'ensemble des programmes.

Enfin, il y a lieu de citer les cas suivants:

- La réalisation de projets dans le cadre du programme transversal, sans qu'ils ne soient soumis à un appel à projet ou à une quelconque procédure de sélection ou de validation par le CPDH concerné;
- L'examen des montages juridico-financiers des conventions conclues dans le cadre du programme transversal révèle que le soutien financier de l'INDH excède parfois les seuils fixés par le manuel d'appel à projets (200.000 Dhs/an/projet et la contribution INDH qui ne doit pas dépasser 70% de l'enveloppe budgétaire du projet) sans qu'il ne soit démontré « le fort impact » et « l'effet immédiat » des projets sélectionnés.

4. *Partenariat avec les communes*

La participation des collectivités locales dans la mise en oeuvre de l'INDH suscite plusieurs remarques :

- Retard considérable pris par plusieurs communes à créer les CAS de mise en œuvre des ILDH;
- Adoption tardive, par les assemblées délibérantes, des conventions de partenariat conclues dans le cadre de l'INDH;
- Alimentation tardive et/ou insuffisante des CAS, en ressources nécessaires à la mise en œuvre des ILDH;

- Délais considérables pris par certaines communes pour élaborer les programmes d'emploi des CAS ILDH. Les visas les concernant ne sont intervenus qu'au début de l'année 2007 ;
- Prolongement des difficultés inhérentes à la gouvernance des collectivités locales à l'INDH du fait que les CAS ILDH font partie intégrante des comptes administratifs, et donc victimes du vote-sanction des assemblées délibérantes, souvent motivé par des considérations politiques.

VI. CONTROLE DE LA REGULARITE ET DE LA MATERIALITE DES DEPENSES

1. *Eligibilité des actions programmées*

De manière globale, les opérations réalisées sont éligibles au financement INDH dès lors que celles-ci sont conformes aux valeurs, principes et critères retenus pour cette Initiative. Néanmoins, l'imprécision des périmètres des programmes INDH (actions, populations et territoires ciblés, identité des acteurs programmes et projets) fait que ceux-ci ne sont pas toujours appréhendés de manière claire et uniforme par tous les services de programmation rattachés aux sous ordonnateurs. En conséquence, le champ reste propice à des interprétations multiples et parfois divergentes sur la corrélation à opérer entre la nature des actions à engager et leur programme de rattachement. Il en découle de fréquentes erreurs de programmation qui se traduisent le plus souvent par le financement soit d'actions sans rapport avec leur programme d'imputation, soit encore d'opérations complètement inéligibles. Les cas suivants, sans prétendre à l'exhaustivité, sont cités à titre d'illustration :

- Utilisation des crédits du programme transversal pour équiper certaines DAS en équipement informatique et en mobilier de bureau ;
- Prise en charge de frais certes liés à la réalisation de certains projets, mais non éligibles. C'est le cas notamment des frais de mission (indemnités de déplacement et billets d'avion) versés par l'Agence de Développement des Provinces du Sud à ses cadres en déplacement;
- Prise en charge dans le cadre de conventions avec les associations, des salaires de leur personnel qui travaillent dans des centres construits et équipés dans le cadre de l'INDH;
- Financement d'un projet d'aménagement de deux centres polyvalents. Ce projet, imputé sur le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, apparaît en déphasage par rapport aux objectifs recherchés par l'INDH, eu égard à sa localisation et à la spécificité de la population ciblée ;
- Financement d'un aménagement d'espaces récréatifs au profit des adhérents de clubs (clubs de tennis, de pétanque et club des fonctionnaires);
- Acquisition de véhicules au profit de certaines communes rurales et la prise en charge, sur les fonds INDH, de leur frais de carburant ;
- Imputation sur le Programme Urbain de certains projets situés dans des zones non ciblées;
- Certains projets de construction sont réalisés en violation de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme dès lors qu'ils ne sont pas autorisés par les autorités compétentes;
- Engagement de travaux d'aménagement d'espaces verts sur des terrains dont la situation foncière n'est pas apurée.

2. *Passation des commandes publiques*

❖ ***Dépenses par voie de bons de commande***

- Des cas qui restent très limités de fausse imputation budgétaire;
- La pratique toujours présente des bons de commande de régularisation;

- Le recours abusif aux bons de commande pour réaliser des travaux de construction nécessitant en principe une définition précise des besoins à satisfaire (clauses des prescriptions spéciales et techniques). Ce mode opératoire ne permet pas en plus de faire jouer la responsabilité civile et pénale à la fois de l'entreprise et du maître d'ouvrage en cas de survenance de problèmes mettant en danger la sécurité des constructions et des personnes ;
- Certaines opérations, dont les montants dépassent le plafond de 200.000 Dhs, ont fait l'objet de plusieurs bons de commande au lieu qu'il soit fait recours à l'appel d'offre, seule procédure qui, à travers la mise à concurrence, permet la transparence, l'économie, l'efficience et l'efficacité de la dépense publique;
- Le règlement de prestations d'études et de contrôle par bon de commande, en l'absence de tout contrat clarifiant les missions à réaliser et les modalités de leurs liquidation et paiement.

❖ ***dépenses par voie de marchés***

- Fausse imputation budgétaire de certains marchés ;
- Recours aux marchés de régularisation, synonyme d'atteinte aux règles de la concurrence. A ce propos, il a été relevé que certains maîtres d'ouvrage ont ordonné le commencement des travaux alors que la procédure d'appel à la concurrence qui les concerne n'a toujours pas abouti à la désignation d'un attributaire ;
- De manière générale, les CPS n'abordent pas la définition des besoins avec toute la rigueur requise. Il s'ensuit des modifications des programmes de travaux et des difficultés de suivi sur les plans technique et administratif des projets.
- La procédure d'appel à la concurrence n'est pas toujours correctement appliquée lorsqu'il s'agit des lettres circulaires relatives aux appels d'offres restreints qu'il faut adresser par lettres recommandées avec accusés de réception ;
- Laxisme de certains services sous ordonnateurs quant il s'agit de mesures à prendre pour contraindre les attributaires de marchés à respecter leurs engagements contractuels, notamment les délais ;
- Commencement des travaux sur ordre de service, avant approbation des marchés;
- Les dossiers d'appels d'offres ne sont pas toujours transmis aux membres de la commission d'appels d'offres, dans les délais prescrits par la réglementation ;
- Exécution de travaux supplémentaires sans conclusion d'un avenant ;

❖ ***Cas des contrats d'architectes***

- Certains contrats d'architectes ont été conclus postérieurement à la passation des marchés de construction ;
- Des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre ont été exécutées avant l'approbation des contrats les concernant ;
- Imputation erronée des dépenses concernant les études architecturales : pour les projets de construction, l'absence d'une vision intégrant à la fois les aspects liés aux études, au contrôle et à la maîtrise d'œuvre, contraint les sous ordonnateurs à recourir de plus en plus aux ressources du programme transversal, particulièrement celles de la ligne « Formation et Assistance technique » pour couvrir les dépenses liées aux prestations précitées alors qu'elles concernent des opérations réalisées au titre des autres programmes INDH. Cette façon de procéder risque à terme, si ces pratiques se multiplient davantage, de détourner le programme transversal de ses objectifs initiaux, notamment celui de renforcer l'ingénierie sociale et de créer une asymétrie budgétaire entre programmes, contraire au cadrage de l'INDH.

3. Matérialité

L'année 2006 étant celle de la mise en place des organes de gouvernance et de l'établissement des Initiatives Locales de Développement Humain dans un cadre participatif élargi, il convient de noter que l'objectif principal de l'audit conjoint a essentiellement porté sur la certification des comptes afin de s'assurer de la bonne gestion des deniers réservés à l'INDH. Les résultats y afférents sont présentés au § IX relatif à la certification des états financiers.

Aussi, le contrôle de matérialité fera-t-il partie de la mission d'audit de performance projetée en 2008.

Toutefois, les observations suivantes peuvent être formulées :

- L'examen de certains marchés négociés, très fréquents par ailleurs, montre que les choix retenus ne sont pas toujours les meilleurs en termes d'économie (prix) ;
- Paiement d'ouvrages exécutés dans l'irrespect des prescriptions techniques des CPS.

VII. LA CONVERGENCE

La mise en œuvre des programmes INDH continue de souffrir de l'insuffisance de convergence des programmes sectoriels avec ceux de l'INDH. L'absence d'une vision intégrée, conjuguée à une faible implication des services déconcentrés de l'Etat et des Etablissements Publics, encore confinés dans des approches sectorielles, obèrent lourdement l'Initiative en générant un gap d'efficacité et d'efficience. La mutualisation des moyens, concept tant prôné par l'INDH, tarde à se traduire dans les faits. Autant donc de zones de fragilité rappelées de façon récurrente dans les rapports d'audit.

Ceci reste d'autant plus vrai pour les projets à caractère technique, confiés à des porteurs de projets, et dont le suivi de la réalisation nécessite impérativement le concours des représentations des départements ministériels compétents.

Il y a lieu de préciser que la faible implication, surtout des services déconcentrés de l'Etat, trouve son explication dans le niveau de déconcentration atteint par notre Pays, caractérisé par une administration territoriale dirigée par des responsables sans véritable pouvoir de décision et sans moyens, et par une inter- ministérialité quasi absente.

VIII. EVALUATION DES PROJETS

Les nombreux projets, réalisés ou en cours, se sont révélés pertinents. C'est le cas notamment des projets de construction et/ou d'équipement de maternités, de foyers féminins, de centres d'accueil pour enfants sans abris, de centres de formation en informatique et Internet pour enfants démunis et pour jeunes, de centres de lutte contre l'analphabétisme, de complexes socio-éducatifs pour personnes à besoins spécifiques. Ces mêmes projets se sont révélés hautement productifs et à fort impact.

Il en est de même pour :

- les projets AGR qui portent sur la valorisation des produits de l'arganier et du cactus, sur l'élevage apicole et sur la poterie ;
- Les projets d'adduction et de distribution en eau potable au profit des populations rurales enclavées.

Enfin, les principales remarques relevées par les missions d'audit peuvent être résumées comme suit :

- Les acteurs impliqués dans la gestion des projets ne maîtrisent pas toujours les différentes phases du cycle projet, particulièrement la définition des besoins et l'exploitation après réalisation ;
- Désintérêt de quelques associations, principalement celles chargées de la réalisation et la gestion des projets sans en être le véritable initiateur, ou encore celles qui n'ont pas été étroitement associées au processus projet ;
- Des projets d'élevage caprin, faute d'encadrement approprié et de consultation en amont des populations cibles, n'ont pas produit tous les effets attendus (impacts très réduits) ;
- Les projets AGR, pourtant très porteurs en termes de développement humain, n'arrivent pas toujours à trouver la place qui leur échoit du fait des complications liées à la procédure de sélection et de financement ;
- La prééminence des projets d'infrastructure des collectivités locales financés dans le cadre de l'Initiative, détourne l'INDH de ses véritables objectifs, à savoir éponger les retards et les déficits

en matière de Développement Humain et créer une dynamique sociale au niveau local. Ces projets, certes importants, doivent être pris en charge en priorité par les collectivités locales, ou en deuxième ressort par l'Etat à travers les mécanismes de partenariat et de subvention, déjà en vigueur ;

- L'inexploitation de certains projets en raison d'une mauvaise programmation. C'est le cas par exemple des projets de creusement de puits complètement achevés, mais actuellement en souffrance du fait de l'absence d'équipement de pompage.

Il convient de noter que cette mission d'audit conjoint a été essentiellement axée sur la certification des comptes. Elle sera relayée courant 2008 par une autre mission d'audit de performance, cette fois-ci orientée vers l'évaluation des projets et de leurs impacts.

IX. CERTIFICATION DES ETATS FINANCIERS

Cette partie rend compte des opinions exprimées par les auditeurs sur les états financiers tels qu'élaborés par les sous ordonnateurs et visés par les contrôleurs des engagements et les comptables assignataires.

Il est à rappeler que l'objectif de la mission d'audit est la formulation d'une opinion selon laquelle les états financiers des programmes financés par le « CAS INDH », clos au 31 décembre 2006, sont conformes aux lois, règlements et référentiels comptable qui leur sont applicables. L'audit ainsi réalisé vise à fournir une assurance raisonnable que les états financiers susmentionnés sont réguliers et ne comportent pas d'anomalies significatives.

L'examen des 70 rapports définitifs d'audit a permis de mettre en évidence qu'aucun refus de certification n'a été enregistré par les auditeurs. Toutefois, 14 opinions de certification avec réserves ont été exprimées, soit 20 % des cas.

Les **réserves** ainsi exprimées ont été motivées principalement par les considérations suivantes :

- Non respect de la réglementation régissant les marchés publics ;
- Non respect des dispositions des manuels de procédures afférents à l'INDH ;
- Manque de rigueur dans la tenue de la comptabilité.

X. RECOMMANDATIONS

Les principales mesures pratiques d'amélioration proposées par les différentes missions d'audit portent sur les volets suivants :

1. *Les organes de gouvernance*

- Parachever l'édifice organisationnel de l'INDH en constituant, là où elles font encore défaut, les équipes d'animation ;
- Reprendre la composition des organes de gouvernance en veillant au respect des équilibres entre les différentes sensibilités (typologie, dimension genre, etc.) et en limiter le nombre des membres à 15;
- Impliquer davantage les équipes d'animation dans tout les « processus INDH », surtout ceux qui impliquent une action de proximité ;
- Clarifier le fonctionnement des organes de gouvernance par l'adoption systématique de règlements intérieurs fixant, entre autres, la périodicité à observer pour les travaux desdits organes ;
- Déployer le système motivation prévu au bénéfice des membres de ces équipes par l'édiction des textes réglementaires appropriés ;
- Porter à la connaissance du grand public, par tout moyen approprié, les rendus des travaux des organes de gouvernance (affichage des PV qui doivent retracer fidèlement aussi bien les débats que les décisions adoptées, autre support de communication).

2. *Les Divisions d'Action Sociale*

- Mettre à jour l'arrêté fixant l'organisation des préfectures et provinces du Royaume pour y inclure la DAS en tant que structure nouvelle et répondre ainsi à un double objectif. D'une part, étendre le système de motivation en vigueur aux responsables en fonction dans les DAS et d'autre part, délimiter clairement les attributions de ces entités ;
- Renforcer la capacité de gestion des DAS en les dotant des moyens humains et matériels adéquats ;

3. *Le Contrôle Interne*

- Communiquer davantage sur ***la stratégie INDH et ses objectifs*** (généraux et opérationnels) afin que cette initiative soit appréhendée de manière uniforme par l'ensemble des acteurs de développement humain ;
- Identifier pour les 5 programmes INDH des objectifs spécifiques (chiffrables et mesurables) et mettre en place des indicateurs pour rendre compte du degré d'atteinte de ces objectifs ;
- Identifier et coter des ***risques associés*** aux processus INDH (cartographie des risques) et déployer, à tous les niveaux, les activités de contrôle pour ramener leur niveau à des seuils acceptables eu égard aux objectifs tracés ;
- Améliorer le système d'information mis en place en vue de:
  - Faciliter le pilotage des programmes INDH par des tableaux de bord à intégrer ;
  - Donner plus d'importance à l'aspect ***suivi/évaluation*** (indicateur d'activité et de performance) ;
  - Intégrer les informations relatives aux opérations réalisées dans le cadre des CAS-ILDH ;
  - Etablir un manuel d'utilisateur et des protocoles de renseignement du système garantissant son intégrité et la fiabilité des données.
- Affiner l'organisation du travail, notamment par :
  - Une séparation des tâches plus effective ;
  - Elaboration des fiches descriptives de postes de travail pour les structures impliquées dans la mise en œuvre de l'INDH.
- Former les cadres des préfectures et provinces sur l'utilisation des différents manuels INDH.

4. La programmation

- Inviter les sous-ordonnateurs à procéder à la ventilation des crédits entre les rubriques des différents programmes dans les délais impartis;
- Prévoir les frais d'études et de contrôle, pour les projets qui le nécessitent, sur les crédits des programmes auxquels ils se rattachent ;

5. L'appel à projet

- Clarifier davantage la notion « ***projets à fort impact social*** », abordée dans le manuel d'appel à projet en des termes équivoques, en arrêtant des critères de choix renvoyant sur la triptyque Efficience, Efficacité et Economie ;
- Fonder le processus de sélection des projets sur une grille de notation qui prend en considération aussi bien les aspects liés au projet proposé que ceux ayant trait à l'expertise, au savoir faire, à l'éthique, à l'expérience et aux moyens propres du porteur de projet.

6. Le partenariat

- Renforcer la capacité de gestion des associations partenaires par des actions de formation;
- Accompagner les porteurs de projets par un encadrement technique approprié;
- Sensibiliser les associations, par des actions de Formation/Information, sur la nécessité du respect des dispositions légales et réglementaires en matière :
  - de tenue de comptabilité et d'inventaire ;
  - d'obligation d'ouvrir un compte bancaire dédié exclusivement au projet INDH ;
- Interpeller les partenaires sur la nécessité d'honorer leurs engagements, notamment financiers, dans les délais impartis en vue d'assurer la réussite des projets;
- Privilégier les conventions de partenariat prévoyant des apports financiers des porteurs de projets, et ce afin de les impliquer davantage dans la mise en œuvre desdites conventions.

7. La convergence

- Prendre une circulaire du Premier Ministre invitant les services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre de l'INDH ;

8. La communication

- Renforcer les actions de communication à l'adresse des populations et du tissu associatif. L'élaboration d'un plan de communication (par province et préfecture) informant et rappelant entre autres, les objectifs de l'INDH, les projets réalisés (diffusion des bonnes pratiques), les modalités de participation à la réalisation de projets, l'éligibilité des projets et des porteurs de projets, etc.
- Labelliser les actions et projets réalisés dans le cadre de l'INDH.